



JURISTISCHE FAKULTÄT



**UNIVERSITÄT
HEIDELBERG**
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

„Die Gemeinwohlaufgabe von Rechnungshöfen“

Dissertation vorgelegt von Dietrich Schulte

Erstgutachter: Prof. Dr. Dres. h.c. Paul Kirchhof

Zweitgutachter: Prof. Dr. Martin Borowski

Institut für Finanz- und Steuerrecht

Die Gemeinwohlaufgabe von Rechnungshöfen

Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Dissertation
von Dietrich Schulte, Mitglied des Rechnungshofs Rheinland Pfalz a.D.

1. Aufgabe der Rechnungshöfe
2. Bestimmung des Gemeinwohls
3. Fragen der Finanzkontrolle
4. Beitrag der Rechnungshöfe zur Verwirklichung des Gemeinwohls
5. Vorschläge für eine wirksamere Finanzkontrolle

1. Aufgabe der Rechnungshöfe

Die verfassungsmäßige Aufgabe des Bundesrechnungshofs und der Landesrechnungshöfe ist die Finanzkontrolle, d. h. die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Rechtmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung von Regierung und Verwaltung.

Das Haushaltsgrundsätzegesetz verpflichtet Bund und Länder, das Haushaltsrecht nach einheitlichen Grundsätzen zu regeln, wozu auch die Aufgaben der Rechnungshöfe gehören. Daher behandelt die Dissertation im Wesentlichen die Finanzkontrolle durch den Bundesrechnungshof.

2. Bestimmung des Gemeinwohls

2.1 Gemeinwohlbegriff

Wie alle staatlichen Organe haben die Rechnungshöfe zum Gemeinwohl beizutragen.

Das Grundgesetz verwendet nicht den Begriff „Gemeinwohl“, sondern umschreibt ihn. So haben der Bundespräsident, der Bundeskanzler und die Minister ihre Kraft dem „Wohl des deutschen Volkes“ zu widmen. Die Abgeordneten des Bundestags sind „Vertreter des ganzen Volkes“.

Gemeinwohl wird u. a. als „die gemeinsamen Ziele und Werte, zu denen Menschen sich zusammenschließen“, definiert.

Die Regeln des Zusammenlebens in unserer demokratischen Gemeinschaft bestimmt das vom Volk gewählte Parlament. Oft überlässt es die Konkretisierung seiner Entscheidungen der Regierung. Im Streitfall entscheiden die Gerichte.

Der Staat versucht auch, das Gemeinwohl im arbeitsteiligen und kooperativen Zusammenwirken mit den gesellschaftlichen Kräften zu verwirklichen.

2.2 Konzepte zur Bestimmung des Gemeinwohls

Zur Bestimmung des Gemeinwohls wurden die Konzepte von Anderheiden, Brugger und Schuppert untersucht. Sie unterscheiden sich zwar in den Ansätzen. Aber je konkreter ihre Gemeinwohlkriterien werden, desto mehr gleichen sie sich an:

Anderheiden nennt als Gemeinwohlelemente:

- interaktive Grundrechte (z. B. wählen, heiraten, Eigentum übertragen),
- kollektive, d.h. Gemeinschaftsgüter (z. B. Rechtsdurchsetzung, Verteilungsgerechtigkeit, Haushaltssolidität, Umweltgüter) und
- Gemeinsinn.

Gemeinsinn ist kein Element des Gemeinwohls, sondern eine positive Einstellung von Menschen zur Gemeinschaft, die den Staat z. B. durch Spenden an gemeinnützige Einrichtungen entlasten und die Akzeptanz staatlicher Maßnahmen erhöhen kann. Anderheiden selbst sieht den Gemeinsinn allerdings „nur mit Einschränkung“ als Element des Gemeinwohls an.

Anderheiden bezieht das Gemeinwohl im Gegensatz zu Brugger und Schuppert und zur herrschenden Meinung nicht auf die staatliche Gemeinschaft, sondern auf den einzelnen Menschen. Entscheidungen von Parlament, Regierung und Verwaltung wären dann nicht unbedingt am Wohl der staatlichen Gemeinschaft orientiert.

Brugger geht von einem Vorverfassungsrecht aus und sieht in den Elementen

- Rechtssicherheit (z. B. Befolgungssicherheit),
- Legitimität (z. B. Gerechtigkeit) und
- Zweckmäßigkeit (z. B. Kosten-Nutzen-Effizienz)

die Konstruktionsprinzipien des modernen Verfassungsstaates.

Nach **Schuppert** gibt es nicht das Gemeinwohl, sondern nur Gemeinwohlbelange und zwar in den Grundrechten und Staatszielen (z. B. justizielle Garantie, soziale Sicherheit, Gesundheit). Er nennt beim Verfahren zur Gemeinwohlbestimmung auch die Beachtung der Wirtschaftlichkeit sowie die gerechte Abwägung von öffentlichen und privaten Belangen.

Alle drei Konzepte beinhalten vergleichbare Verfahren zur Gemeinwohl-Konkretisierung. Die gerechte Abwägung von öffentlichen und privaten Belangen entspricht den Prinzipien unserer Rechtsordnung, z. B. bei der Entschädigung für Enteignung von Eigentum. Auch im Zusammenhang mit der Gemeinwohlverpflichtung von Bundespräsident, Bundeskanzler und Ministern wird die Gerechtigkeit besonderes hervorgehoben. Sie lässt sich allerdings nicht ganz verwirklichen. Ziel muss es aber sein: annähernd gleichmäßige Förderung des Wohls aller Bürger und annähernd gleichmäßige Verteilung der Lasten.

Insbesondere bei den Merkmalen Rechtsdurchsetzung, Gerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit sowie bei den Verfahren zur Bestimmung des Gemeinwohls wird deutlich, dass sich die Gemeinwohl-Konzepte bei ihrer Konkretisierung annähern.

Im demokratischen Staat wird das Gemeinwohl nicht mehr von Gott, der Natur oder einem Alleinherrscher bestimmt, sondern von dem vom Volk gewählten Parlament.

Meine Definition von Gemeinwohl lautet daher:

Gemeinwohl ist das Ziel der staatlichen Gemeinschaft, das diese im Rahmen der Verfassung durch Entscheidungen des Parlaments aufgrund sachverhalts- und beteiligtenaher Problemerkennung anstrebt.

Aus der Sicht der Finanzkontrolle ist das Konzept zur Bestimmung des Gemeinwohls von Brugger vorzuziehen, weil seine Hauptelemente Rechtssicherheit und Zweckmäßigkeit den Maßstäben des Rechnungshofs, nämlich der Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit, entsprechen. Bruggers Element Legitimität, insbesondere mit dem Aspekt Gerechtigkeit, ist dagegen kein Prüfungsmaßstab des Rechnungshofs, weil er politische Entscheidungen nicht zu bewerten hat. Damit ermöglicht Bruggers Gemeinwohlkonzept eine klare Abgrenzung der Kompetenzen des Rechnungshofs gegenüber den zu prüfenden Stellen.

3. Fragen der Finanzkontrolle

3.1 Grenzen der Finanzkontrolle

Der Bundesrechnungshof prüft nicht nur die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Exekutive, sondern auch die Verwaltungen von Bundestag, Bundesrat und Bundespräsidialamt. Dazu gehört die bestimmungsgemäße Verwendung der den Fraktionen gewährten Zuschüsse. Eine Prüfung der politischen Erforderlichkeit von Maßnahmen der Fraktionen durch den Bundesrechnungshof schließt das Abgeordnetengesetz dagegen ausdrücklich aus.

Bei staatsleitenden und politischen Entscheidungen hat sich der Rechnungshof einer eigenen politischen Bewertung zu enthalten. Er kann aber auf nicht gewollte oder unwirtschaftliche Auswirkungen hinweisen.

Auch im Bereich von Kunst, Wissenschaft, Forschung, Lehre, Presse und Medien sind dem Rechnungshof durch die Verfassung Grenzen der Bewertung gesetzt.

Bei den Gerichten kann der Rechnungshof wegen der Unabhängigkeit der Rechtsprechung nur die Verwaltung prüfen, nicht die Gerichtsverfahren.

3.2 Beratung von Parlament, Regierung und Verwaltung

Neben der grundgesetzlich festgelegten Prüfung der gesamten Bundesverwaltung kann der Bundesrechnungshof Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung „auf Grund von Prüfungserfahrungen“ auch beraten.

Während Prüfung nachträgliche Kontrolle von zumindest rechnungsmäßig abgeschlossenen Vorgängen bedeutet, handelt es sich bei der Beratung um Vorschläge für künftiges Verhalten der Verwaltung.

Es ist insbesondere wegen der begrifflichen Trennung von Beratung und Prüfung umstritten, ob der Bundesrechnungshof bei Beratungsersuchen zusätzliche Prüfungen durchführen darf. Der Bundesrechnungshof führt Prüfungen durch, wenn die Prüfungserfahrungen nicht ausreichen. Dies wird damit begründet, dass es neben der einfachgesetzlichen Beratungsaufgabe auch eine „verfassungsrechtlich normierte Beratungsaufgabe“ gebe, die ihre Wurzeln im Grundgesetz habe und Prüfungen zulasse, auch wenn es im Grundgesetz keinen ausdrücklichen Niederschlag gefunden habe. Jedenfalls sei es Ziel der Haushaltsreform von 1969 gewesen, den Bundesrechnungshof näher an das Parlament heranzuführen.

Aus der Verfassung kann allerdings eine zusätzliche Beratungsaufgabe nicht hergeleitet werden, da die Beratung nur einfachgesetzlich geregelt ist. Eine solche Konstruktion ist aber nicht erforderlich, da der Bundesrechnungshof aufgrund seiner Unabhängigkeit jederzeit auch prüfen kann.

Weil diese Frage aber umstritten ist, wird zur Klarstellung eine entsprechende Ergänzung der Bundeshaushaltsordnung vorgeschlagen:

Der Bundesrechnungshof kann sich auf Prüfungs- oder Beratungsersuchen von Bundestag einschließlich Haushaltsausschuss und Rechnungsprüfungsausschuss sowie von Bundesrat und Bundesregierung zu Fragen, die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes von Bedeutung sind, gutachtlich äußern und Prüfungen durchführen. Er entscheidet, ob er dem Ersuchen nachkommt. Soweit sich der Bundesrechnungshof gegenüber dem Bundestag oder dem Bundesrat äußert, unterrichtet er gleichzeitig die Bundesregierung.

Die meisten Landeshaushaltsordnungen enthalten bereits entsprechende Bestimmungen. Allerdings verpflichten einige Landeshaushaltsordnungen den Rechnungshof, auf Ersuchen von Parlament und Regierung zu beraten und zu prüfen. Das widerspricht der Unabhängigkeit der Rechnungshöfe. Daher wird vorgeschlagen, auch in das Haushaltsgrundsätzegesetz eine entsprechende Regelung aufzunehmen, um die für Bund und Länder gemeinsam geltenden Grundsätze der Finanzkontrolle zu wahren.

3.3 Veröffentlichung von Berichten durch den Bundesrechnungshof

Der Rechnungshof hat über das Ergebnis seiner Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes jährlich dem Bundestag und dem Bundesrat zu berichten. Gleichzeitig mit der Zuleitung an Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung veröffentlicht der Präsident des Bundesrechnungshofs den Bericht auf einer Pressekonferenz.

Die Befugnis des Bundesrechnungshofs zur Veröffentlichung des Berichts ist umstritten. Die Veröffentlichung als Bundestagsdrucksache rechtfertigt nicht auch die Veröffentlichung durch den Bundesrechnungshof, zumal Bundestag und Bundesrat sich zum Zeitpunkt der Pressekonferenz des Bundesrechnungshofs noch nicht mit dem Inhalt auseinandersetzen konnten.

Die Pressekonferenz verschafft dem Bundesrechnungshof zwar ein großes Medieninteresse. Es steht ihm aber nicht zu, die öffentliche Meinungsbildung zu beeinflussen und damit Druck auf Parlament und Regierung auszuüben^{*}.

Statt einer Veröffentlichung der Berichte auf einer Pressekonferenz des Bundesrechnungshofs sollten diese auf der Grundlage von Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses im Plenum des Bundestags öffentlich erörtert werden.

Außerdem sollte dem Präsidenten des Bundesrechnungshofs ein Recht auf Anhörung in Angelegenheiten der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes eingeräumt werden.

Beide Vorschläge werden bei Tz. 5.2 näher erläutert.

3.4 Stellung des Bundesrechnungshofs im Verfassungssystem

Der Bundesrechnungshof ist eine oberste Bundesbehörde, die als unabhängiges Organ der Finanzkontrolle nur dem Gesetz unterworfen ist. Er ist eine eigenständige Einrichtung sui generis, die weder der Gesetzgebung noch der vollziehenden Gewalt oder der Rechtsprechung zugeordnet ist, sondern zwischen den drei Staatsgewalten steht.

Der Bundesrechnungshof als Institution und seine Hauptaufgabe, die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Rechtmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, sind verfassungsrechtlich garantiert; ebenso die richterliche Unabhängigkeit seiner Mitglieder. Der Präsident und der Vizepräsident werden auf Vorschlag der Bundesregierung von Bundestag und Bundesrat gewählt und vom Bundespräsidenten ernannt, womit auch die Leitung des Bundesrechnungshofs demokratisch legitimiert ist.

Die Beziehungen des Bundesrechnungshofs zu Parlament, Bundesregierung und Gerichtsbarkeit sind unterschiedlich intensiv:

- Das **Parlament** als Gesetzgeber bestimmt Stellung, Aufgaben und Organisation des Bundesrechnungshofs.

Der Bundesrechnungshof berichtet jährlich Bundestag und Bundesrat über bedeutende Prüfungsergebnisse als Grundlage für das Entlastungsverfahren der Bundesregierung. Außerdem berät und unterstützt er Bundestag und Bundesrat bei ihren Entscheidungen, auch in Fragen des Bundeshaushalts. Er prüft die Verwaltungen von Bundestag, Bundesrat und Bundespräsidialamt sowie die Fraktionszuschüsse.

^{*} Nachtrag:

Der Bundestag hat im Juli 2013 die Bundeshaushaltsordnung ergänzt und bestimmt, dass der Bundesrechnungshof seine Berichte nach Zuleitung an Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung unverzüglich im Internet veröffentlicht, worauf in der Dissertation nicht mehr eingegangen werden konnte. Erstmals im Dezember 2013 hat der Bundesrechnungshof den jährlichen Bericht über das Ergebnis der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung im Internet veröffentlicht, und zwar unter Beibehaltung seiner Pressekonferenz.

Durch Veröffentlichung von 340 zweispaltig bedruckten DIN A4-Seiten im Internet wird die öffentliche Meinungsbildung kaum beeinflusst, im Gegensatz zu einer Hervorhebung einzelner Feststellungen auf einer Pressekonferenz.

- Die meisten Prüfungen (zum Beispiel im Jahre 2010 über 1.300) entfallen auf den Bereich von **Bundesregierung und -verwaltung**. Darüber hinaus berät der Bundesrechnungshof die Bundesregierung, insbesondere bei den jährlichen Haushaltsberatungen, und auch die Verwaltungsbehörden anlässlich von Prüfungen.
- Bundesrechnungshof und **Gerichte** sind bezüglich ihrer Strukturen und Aufgaben vergleichbar. Beide sind institutionell und personell unabhängig. Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass die Entscheidungen der Gerichte bindend sind, die Entscheidungen des Bundesrechnungshofs nicht. Bei ihrer Aufgabenwahrnehmung sind Bundesrechnungshof und Gerichte in Bezug aufeinander eingeschränkt, weil sie die Unabhängigkeit der jeweils anderen Institution beachten müssen.

Somit bestehen zwischen Bundesrechnungshof und Parlament sowie Bundesrechnungshof und Bundesregierung engere Beziehungen.

Der Präsident des Bundesrechnungshofs ist von der Bundesregierung zum Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) bestellt. Die umfangreichen Aufgaben im Rahmen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) werden von den Mitgliedern und Mitarbeitern des Bundesrechnungshofs wahrgenommen. Die Stellungnahmen des BWV zu Gesetzesvorhaben und anderen Rechtsvorschriften der Bundesregierung haben sich zu einer Daueraufgabe erheblichen Umfangs entwickelt. Im Jahre 2010 waren es knapp 400 Vorhaben, zu denen er in 60 Fällen teils umfangreiche Stellungnahmen abgegeben hat. Häufig erfragen die Ressorts telefonisch oder per E-Mail eine erste Einschätzung des BWV zu bestimmten Vorhaben.

Es ist daher davon auszugehen, dass der Arbeits- und Zeitaufwand des Bundesrechnungshofs einschließlich für den BWV für die Bundesregierung und -verwaltung größer ist als für das Parlament. Der Bundesrechnungshof steht somit näher zur Bundesregierung, insbesondere auch wegen seiner personellen Identität mit dem BWV.

Auf die Problematik der Bestellung des Präsidenten des Bundesrechnungshofs zum Bundesbeauftragten der Regierung wird bei Tz. 5.1 näher eingegangen.

3.5 Aufwand der Finanzkontrolle

Beim Bundesrechnungshof und bei den ihm unterstellten neun Prüfungsämtern waren im Jahre 2010 1.230 Mitarbeiter (besetzte Stellen) beschäftigt.

Die jährlichen Ausgaben betrugen 113 Mio. Euro, was etwa 0,04 % der Ausgaben des Bundes entspricht.

Die Hinweise und Empfehlungen des Bundesrechnungshofs ermöglichen Einsparungen und Mehreinnahmen von zusammen jährlich zwischen 3 und 5 Milliarden Euro. Das tatsächliche finanzielle Ergebnis hängt von der Umsetzung der Vorschläge durch die Verwaltung ab. Nicht beziffern lässt sich die vorbeugende Wir-

kung der Finanzkontrolle auf das wirtschaftliche und rechtmäßige Verhalten der Verwaltung.

4. Beitrag der Rechnungshöfe zur Verwirklichung des Gemeinwohls

Die Prüfungen der Rechnungshöfe dienen dazu, wesentliche Erkenntnisse über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Verwaltung zu gewinnen, die Rechtmäßigkeit der Verwaltung zu sichern, ihre Leistungsfähigkeit zu verbessern und Fehlentwicklungen zu vermeiden.

Der jährliche Bericht des Bundesrechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes an Bundestag und Bundesrat ist eine wesentliche Grundlage für das Entlastungsverfahren der Bundesregierung und damit eine wichtige Voraussetzung für die parlamentarische Kontrolle.

Die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung bedeutet für den Rechnungshof vor allem, auf ein günstiges Mittel-Zweck-Verhältnis beim Einsatz der Ressourcen hinzuwirken. Das Gebot der Wirtschaftlichkeit ergibt sich für den Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz aus dem Gemeinwohlprinzip, das auch den Haushaltsgesetzgeber zu zweckmäßigem Mitteleinsatz verpflichtet.

Die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Verwaltung dient ebenfalls dem Gemeinwohl, um Abweichungen von mit dem Anspruch der Gemeinwohl-Verwirklichung erlassenen Rechtsvorschriften korrigieren zu können.

In der Literatur wird die Aufgabe der Rechnungshöfe u. a. „als Wächteramt über das staatliche Finanzgebaren“ bezeichnet. Der Rechnungshof wird auch als „Ombudsman“ angesehen, der die verwaltungsinterne Fachaufsicht und die parlamentarische Kontrolle unterstützt. Die unabhängige Wirtschaftskontrolle durch den Bundesrechnungshof sei die einzige Einrichtung des Grundgesetzes, die jede Staatstätigkeit in Zwecksetzung und Durchführung und damit in besonderer Weise Voraussetzungen und Folgen des modernen „Verteilungsstaates“ ständig überwacht. Soweit der Rechnungshof die Rechtmäßigkeit des staatlichen Finanzgebarens prüft, ergänze er nicht nur die Rechtsaufsicht, sondern auch die Gerichte. Letzteres sei deshalb sinnvoll, weil die Frage der Rechtmäßigkeit staatlichen Wirtschaftens nur selten von den Gerichten überprüft werden könne, da der einzelne Steuerzahler in der Regel nicht unmittelbar betroffen sei.

Zu den Vorkehrungen der Rechtsordnung „zum Schutz der Integrität des Zustandekommens und der Willens- und Entscheidungsbildung der staatlichen Organe“ gehört nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch die Prüfungsbefugnis des Rechnungshofs.

Die Rechnungshöfe leisten somit einen wichtigen Beitrag zur Verwirklichung des Gemeinwohls, wovon auch das Bundesverwaltungsgericht ausgeht. Danach „ist es auch ein in allen Landesverfassungen und in der Bundesverfassung verankerter überragend wichtiger Belang des Allgemeinwohls, dass der Rechnungshof im Stande ist, seine durch die Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen und seiner Kontrollfunktion nachzukommen“.

5. Vorschläge für eine wirksamere Finanzkontrolle

5.1 Entlastung der Mitglieder des Bundesrechnungshofs von Aufgaben, die nicht zur Finanzkontrolle gehören

Der Präsident des Bundesrechnungshofs wird mit seinem Einverständnis von der Bundesregierung zum Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) bestellt. Er wirkt durch Vorschläge, Gutachten oder Stellungnahmen auf eine wirtschaftliche Erfüllung der Bundesaufgaben und eine dementsprechende Organisation der Bundesverwaltung hin. Die Beratung erstreckt sich auch auf die Gesetzgebungstätigkeit des Bundes gemäß der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO). Seine Bestellung und Aufgaben beruhen auf Richtlinien der Bundesregierung.

Der Präsident des Bundesrechnungshofs als BWV stützt sich auf die Mitglieder, Mitarbeiter und Ressourcen des Bundesrechnungshofs. Die Aufgaben hat er – bis auf generelle Anordnungen sowie Weisungen in besonderen Einzelfällen – auf die Mitglieder des Bundesrechnungshofs (Abteilungsleiter und Prüfungsgebietsleiter) delegiert. Der BWV-Servicestelle gehören mit dem Leiter vier Mitarbeiter an.

Beim Rechnungshof werden die Entscheidungen kollegial getroffen. Das Kollegialprinzip unterstützt die verfassungsrechtlich garantierte richterliche Unabhängigkeit der Mitglieder des Bundesrechnungshofs. Es ist für das einzelne Mitglied leichter, eine unabhängige Entscheidung innerhalb des Kollegiums zu treffen. Außerdem besteht bei kollegialen Entscheidungen eher die Gewähr, dass für die Feststellung und Beurteilung von Sachverhalten alle relevanten Aspekte berücksichtigt werden.

Die Entscheidungen des BWV, auch soweit sie auf die Abteilungsleiter und Prüfungsgebietsleiter des Bundesrechnungshofs delegiert sind, erfolgen dagegen unter Außerachtlassung des Kollegialprinzips. Zwar soll zwischen dem monokratisch-hierarchisch aufgebauten, weisungsberechtigten BWV und dem kollegial-strukturierten Bundesrechnungshof mit seinen verfassungsmäßig unabhängigen Mitgliedern ein möglichst reibungsloser „Modus vivendi“ erhalten werden. Die Letztverantwortung des Präsidenten des Bundesrechnungshofs als BWV soll aber bestehen bleiben. Damit ist die richterliche Unabhängigkeit der Mitglieder des Bundesrechnungshofs bei Tätigkeiten für den BWV nicht gewährleistet.

Ein Interessenkonflikt zwischen Bundesrechnungshof und BWV besteht zumindest dann, wenn das zuständige Kollegiumsmitglied eine Entscheidung des Präsidenten nicht mitträgt.

Die Tätigkeit der Mitglieder und Mitarbeiter des Bundesrechnungshofs für den BWV, insbesondere die Stellungnahmen zu Entwürfen von Rechtsvorschriften der Bundesministerien, schränkt die Prüfungs- und Beratungskapazität des Bundesrechnungshofs ein. Im Übrigen hätte es wenig Sinn, die von einzelnen Mitgliedern für den BWV bearbeiteten Bereiche in nächster Zeit zu prüfen, da späteren kollegialen Entscheidungen des Bundesrechnungshofs mögliche abweichende Ergebnisse des BWV entgegengehalten werden könnten.

Die BWV-Richtlinien der Bundesregierung, für die eine Rechtsgrundlage fehlt, sowie ihre organisatorische und personelle Umsetzung greifen in die durch Grundge-

gesetz, Haushaltsgrundsätzegesetz, Bundeshaushaltsordnung und Bundesrechnungshofgesetz festgelegte Einrichtung, Aufgaben und Organisation des Bundesrechnungshofs ein. Dies verstößt gegen das Grundgesetz, wonach die Bundesregierung Verwaltungsvorschriften nur erlassen darf, soweit Gesetze nichts anderes bestimmen.

Auch wenn Mitglieder des Bundesrechnungshofs zustimmen, dass der Präsident sie ihrer Haupttätigkeit (nämlich Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes) in erheblichem Umfang für Tätigkeiten des BWV entzieht, hat er dafür zu sorgen, dass ihre Inanspruchnahme nicht zu Lasten der Haupttätigkeit geht. Bei der Beurteilung dieser Frage befindet sich der Präsident wegen seiner Doppelfunktion in einem Interessenkonflikt.

Der BWV ist aufgrund der GGO, Kapitel „Beteiligungen innerhalb der Bundesregierung“, unmittelbar in die Vorbereitung politischer Entscheidungen der Exekutive eingebunden. So haben die Bundesbeauftragten die Bundesministerien frühzeitig in Angelegenheiten von politischer Bedeutung zu informieren und sind bei allen sie berührenden Vorhaben und Aufgaben frühzeitig zu beteiligen. Dabei sind für den BWV zum Beispiel folgende Fragen von Bedeutung: Inwieweit ist ein Vorhaben politisch determiniert? Gibt es Mitstreiter in einer Angelegenheit oder starke Gegner? Passt seine Einschätzung in ein Gesamtkonzept des federführenden Ressorts und der Regierung?

Problematisch ist vor allem die feste Einbindung des BWV und damit der Mitglieder und Mitarbeiter des Bundesrechnungshofs in das Verfahren nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien. Obwohl eine Mitwirkung an Entscheidungen der Exekutive für den Bundesrechnungshof unzulässig wäre, nehmen die Mitglieder und Mitarbeiter des Bundesrechnungshofs diese Aufgaben des BWV wahr. Damit kann die Unabhängigkeit, Objektivität und Neutralität des Bundesrechnungshofs, zumindest im Ansehen von Verwaltung und Öffentlichkeit, in Frage stehen und den Bundesrechnungshof daran hindern, seiner Kontrollfunktion als überragend wichtigem Belang des Allgemeinwohls voll gerecht zu werden.

In der Literatur wird davor gewarnt, im Rahmen der Tendenz, für komplexe Sachverhalte vermehrt Beauftragte einzuschalten, auch die Finanzkontrolle damit zu belasten, was zu einer Politisierung der Finanzkontrolle führen könne.

Die BWV- Richtlinien müssen aufgehoben werden wegen

- fehlender Rechtsgrundlage,
- Verfassungswidrigkeit,
- Nichtbeachtung des Kollegialprinzips und dadurch möglicher Beeinträchtigung der Unabhängigkeit der Mitglieder,
- möglicher Interessenkonflikte zwischen Bundesrechnungshof und BWV sowie
- Nähe der Mitglieder des Bundesrechnungshofs zur Bundesregierung.

Für die Organisation des BWV werden zwei Alternativen vorgeschlagen, bei denen seine Aufgaben aufgrund der GGO nicht mehr von den Mitgliedern des Bundesrechnungshofs wahrgenommen werden, sondern entweder vom Chef des Bundeskanzleramtes oder vom Präsidenten des Bundesrechnungshofs, jeweils mit einer eigenen Abteilung „BWV“ und eigenem Personal.

Die übrigen Beratungsaufgaben des BWV verbleiben beim Bundesrechnungshof. Dieser ist schon wegen der bisherigen Personalidentität in der Lage, diese Aufgaben wahrzunehmen.

Die Übertragung der Aufgaben im Rahmen der GGO auf den Chef des Bundeskanzleramtes (Alternative 1) bietet sich an, weil das Bundeskanzleramt als Schaltstelle der Regierung ohnehin mit allen Vorhaben und Angelegenheiten von grundsätzlicher und politischer Bedeutung befasst ist.

Beim Bundeskanzleramt ist auch der Nationale Normenkontrollrat angesiedelt. Er befasst sich mit den Bürokratiekosten, die der Wirtschaft durch Gesetze entstehen, der BWV mit den Gesetzesfolgen für die öffentliche Verwaltung und den Haushalt.

Eine vom Bundesrechnungshof 2001 durchgeführte Umfrage bei staatlichen Rechnungshöfen hat ergeben, dass keinem der Rechnungshöfe, die geantwortet haben (u. a. Dänemark, Frankreich, Österreich, Spanien und USA), eine dem BWV vergleichbare Funktion übertragen worden ist. Diese wird in der Regel bei der Regierung oder einer ihr organisatorisch zugeordneten, eigenständigen Verwaltungseinheit gesehen. Das Umfrageergebnis spricht ebenfalls dafür, die Aufgaben des BWV aufgrund der GGO auf das Bundeskanzleramt zu übertragen.

Bei Alternative 2 nimmt der Präsident des Bundesrechnungshofs als BWV keine Aufgaben der Finanzkontrolle wahr und es sind keine Mitglieder des Bundesrechnungshofs für ihn tätig.

Die Entscheidungen des Bundesrechnungshofs erfolgen kollegial, in der Regel im Zweierkollegium aus Abteilungsleiter und Prüfungsgebietsleiter. Der Präsident oder der Vizepräsident kann zwar hinzutreten. Die Entscheidung muss aber einstimmig sein, sodass der Präsident oder der Vizepräsident Entscheidungen des Bundesrechnungshofs nicht allein treffen kann, was bei möglichen Interessenkollisionen mit dem BWV wichtig ist.

Die Personal- und Sachausgaben der Abteilung BWV sollten transparent gemacht und im Haushaltsplan des Bundesrechnungshofs gesondert ausgewiesen werden.

Die Bestellung des Präsidenten des Bundesrechnungshofs zum BWV sowie seine Aufgaben und Organisation bedürfen einer gesetzlichen Regelung. Daher wird eine entsprechende Formulierung zur Ergänzung des Bundesrechnungshofgesetzes vorgeschlagen.

Alternative 1, nämlich die Übertragung der Aufgaben des BWV nach der GGO auf den Chef des Bundeskanzleramts, beinhaltet die konsequente Trennung von Finanzkontrolle und Exekutive, von prüfender und geprüfter Stelle. Sie sollte daher verwirklicht werden.

5.2 Öffentliche Erörterung von Berichten des Bundesrechnungshofs im Plenum des Bundestags sowie Recht auf Anhörung des Präsidenten des Bundesrechnungshofs

Bei Nichtverfolgung der vom Bundesrechnungshof für notwendig gehaltenen Maßnahmen durch die Verwaltung kann er die Entscheidung der Aufsichtsbehörden herbeiführen. Darüber hinaus könnte er eine solche Weigerung in seinen jährlichen Bericht über das Ergebnis der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung oder in einen Bericht über „Angelegenheiten von besonderer Bedeutung“ an den Bundestag aufnehmen. Im Übrigen sind seine „Machtmittel“ die rechtsfolgenlose Beanstandung und die überzeugende Argumentation. Er wird daher auch als „Ritter ohne Schwert“ bezeichnet. Bei eigenem Durchsetzungsrecht würde er allerdings eine exekutive Funktion ausüben, die zudem ohne parlamentarische Kontrolle wäre, weil er kein Organ einer der drei Staatsgewalten ist, sondern eine eigenständige Einrichtung sui generis.

Der Bundestag erörtert die Berichte des Bundesrechnungshofs in aller Regel nicht öffentlich, sondern nur im Rechnungsprüfungsausschuss und im Haushaltsausschuss und stimmt im Plenum lediglich über die Vorlage des Haushaltsausschusses zu den Berichten des Bundesrechnungshofs ab.

Eine öffentliche Erörterung der Feststellungen und Folgerungen des Bundesrechnungshofs durch den Bundestag würde der Umsetzung der Forderungen des Parlaments durch die Verwaltung mehr Nachdruck verleihen und das Ansehen des Bundesrechnungshofs in der Öffentlichkeit stärken. Die Erörterung sollte auf der Grundlage von Bericht und Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses erfolgen, was einer sachlichen Behandlung der Materie förderlich wäre. Dazu wäre es erforderlich, dass die Stellungnahmen der Fraktionen nicht mehr lediglich als Anlagen zum Sitzungsprotokoll genommen werden, sondern mündlich vorgetragen und erörtert werden. Insbesondere bei einem so bedeutenden Akt der parlamentarischen Kontrolle wie dem Entlastungsverfahren der Bundesregierung sollte die öffentliche Wahrnehmung der Behandlung der Berichte des Bundesrechnungshofs durch die Regierungs- und die Oppositionsfraktionen nicht erschwert werden.

Außerdem sollte dem Präsidenten des Bundesrechnungshofs in Angelegenheiten der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes ein Recht auf Anhörung im Plenum des Bundestags gewährt werden. Dann könnte er auch auf wesentliche Feststellungen in den Berichten hinweisen.

Eine öffentliche Erörterung der Berichte im Bundestag unter Beteiligung des Präsidenten des Bundesrechnungshofs würde nicht nur die Finanzkontrolle durch den Bundesrechnungshof stärken, sondern auch die parlamentarische Kontrolle, insbesondere durch die Parlamentsminderheit. Eine entsprechende Ergänzung der Geschäftsordnung des Bundestags wird vorgeschlagen.

Die Dissertation wird im Peter Lang Verlag – Internationaler Verlag der Wissenschaften – Frankfurt am Main 2014 in der Reihe „Europäische Hochschulschriften, Reihe 2: Rechtswissenschaft“, veröffentlicht.